

## OGRANICZENIE LICZBY KADENCJI ORGANÓW WYKONAWCZYCH GMINY

Niedawno w dyskursie publicznym ponownie pojawiła się kwestia ograniczenia liczby kadencji wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. W Polsce często dochodzi bowiem do reelekcji władz lokalnych. Nierzadkie są przypadki wielokadencyjnych włodarzy sprawujących swe funkcje przez kilkanaście lat, na przykład w wyborach samorządowych, które odbyły się w 2010 r., najczęściej zwyciężali kandydaci urzędujący już wcześniej. Warto podkreślić, iż już w 2012 r. przygotowany został projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy odnoszący się bezpośrednio do omawianego zagadnienia. W wielokadencyjności jej zwolennicy dopatrują się sprzyjającej rozwojowi stabilności władz lokalnych, a jej przeciwnicy monopolizacji i „demokratycznego zastoju”, spowodowanego brakiem realnej konkurencji politycznej. W chwili obecnej jedynie dywagujemy, nie mogąc odnieść się do projektu ustawy. W toczącej się dyskusji pojawia się wiele grup interesariuszy. Jednakże niezwykle inspirujące i ważne w tej kwestii powinny być wyniki badań zrealizowanych przez CBOS zarówno w 2014 r., jak i w 2017 r., w których Polacy mogli wyrazić swoją opinię na temat ewentualnego ograniczenia kadencyjności wójtów, burmistrzów i prezydentów miast. Komunikat z badań CBOS nr 152/2014 wskazuje, że większość respondentów (łącznie 59%) opowiedziała się za wprowadzeniem ograniczenia kadencyjności najważniejszego urzędu w gminie, co istotnie najwięcej zwolenników takiego

rozwiązania było wśród mieszkańców miast średniej wielkości, liczących od 20 do 100 tys. mieszkańców. Z analizy aktualnego Komunikatu z badań CBOS 25/2017r na temat „Opinie na temat ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach” zrealizowanych w lutym br. wynika, że także obecnie suweren opowiada się za wprowadzeniem tego typu ograniczenia - 51% badanych. Co ciekawe, z analiz zróżnicowań społeczno-demograficznych wynika, że pomysł ten zyskuje stosunkowo duże poparcie wśród ludzi młodych, mających od 18 do 34 lat (61% badanych w wieku 18–24 lata i 58% w wieku 25–34 lata uważa, że to dobry pomysł) i mieszkańców miast od 100 tys.

do 500 tys. ludności (56%) oraz mieszkańców wsi (54%).

W nurt toczącej się dyskusji włączył się również Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego organizując 21 lutego br. w Walewicach konferencję nt. „Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – wybrane aspekty” oraz 14 marca br. debatę „Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – za i przeciw”. Zapraszamy również Państwa do zapoznania się z ekspertyzami/opiniami dotyczącymi tej tematyki zamieszczonymi na stronie NIST.

dr Iwona Wieczorek  
Dyrektor Narodowego Instytutu  
Samorządu Terytorialnego



## „Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – wybrane aspekty” – Walewice, 21 lutego 2017 r.

Wydarzenie, którego organizatorem był Narodowy Instytut Samorządu Terytorialnego, było głosem w toczącej się w domenie publicznej dyskusji dotyczącej tematu ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach. Temat zapowiedzi zmian w ustroju samorządowym nie jest zagadnieniem nowym. Warto podkreślić, iż już w 2012 r. przygotowany został projekt ustawy o zmianie ustawy Kodeks wyborczy odnoszący się bezpośrednio do omawianego zagadnienia.

NIST odpowiadając na oczekiwania przedstawicieli jst zorganizował konferencję, w której udział wzięli reprezentanci świata nauki i samorządu terytorialnego, w tym przedstawiciele organów stanowiących i wykonawczych. Moderatorem dyskusji był Pan dr Tomasz Kłos z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Otwierając dyskusję Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej MSWiA Pan dr Marcin Mazuryk wskazał na konieczność wymiany opinii i poglądów pomiędzy światem nauki

i praktyki. Wstęp do zagadnienia stanowiło wystąpienie Pana dr Artura Gajdosa z Katedry Ekonometrii Przemysłowej Uniwersytetu Łódzkiego, który omówił analizę wyników wyborów na podstawie danych z PKW w latach 2002, 2006, 2010, 2014. Pełna treść analizy znajduje się na stronie internetowej NIST [www.nist.gov.pl](http://www.nist.gov.pl).

Podczas swojego wystąpienia Pan dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. nadzw. z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie wskazał, że „samodzielność samorządu nie oznacza zakazu ingerencji państwa, które może być dokonane m.in. ustawą i dotyczyć np. modyfikacji prawa wyborczego. Państwo może oddziaływać na samorząd terytorialny oraz kształtować jego strukturę. Konstytucja wskazuje pewne założenia, ale pozostawia także swobodę ustawodawcy. Jednym z powodów nie unormowania tych kwestii w ustawie zasadniczej było duże zróżnicowanie wielkości jst. Kwestie wyborcze zostały unormowane aktem

rangi ustawowej – ordynacja wyborcza”.

Konkludując wystąpienie dr hab. Kapiuka, prof. nadzw. – ograniczenie liczby kadencji nie pozostaje w sprzeczności z Konstytucją RP, która pozostawia ustawodawcy możliwość regulowania tych zagadnień ustawą przy zachowaniu zasad poprawnej legislacji.

Pan dr hab. Wojciech Misztal z Wydziału Filozofii i Socjologii, Instytutu Socjologii UMCS w Lublinie wygłosił referat pt. „Wpływy kapitału społecznego w kreowaniu polityki zbiorowości lokalnych”, w którym uwypuklił wyzwania stojące przed lokalnymi społecznościami wskazując na kapitał społeczny wspólnot lokalnych oraz niebezpieczeństwo budowania „lokalnych układów”.

Wystąpienie Pana dr hab. Piotra Wawrzyka z Instytutu Europejskiego Uniwersytetu Warszawskiego przybliżyło rozwiązania funkcjonujące w krajach europejskich, np. ograniczenie wieku wóldarza, ograniczenia liczby kadencji i jej długości dla poszczegól-



„Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – wybrane aspekty” – Walewice, 21 lutego 2017 r



nych szczebli samorządu.

Pan dr Konrad Hennig - politolog, ekspert Ośrodka Studiów o Mieście - w analizie „Ograniczenie liczby kadencji pochodzących z wyborów powszechnych organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego – analiza politologiczna i socjologiczna” wskazał na pojawiające się w samorządzie terytorialnym nieprawidłowości, którym sprzyja wielokadencyjność. Uwypuklił aspekty przewagi wójta, burmistrza, prezydenta aktualnie sprawującego władzę poprzez dostęp do np. zaplecza merytorycznego, informacyjnego, organizacyjnego oraz mediów, co przekładać się może na skuteczną kampanię wyborczą. Ponadto brak limitu kadencji zwłaszcza w dużych miastach sprzyja ich zadłużaniu czego przykładem mogą być miasta Łódź i Kraków. Mecenass Michał Król, radny sejmiku województwa łódzkiego, stwierdził, iż brak jest konstytucyjnych ograniczeń wobec natychmiastowego wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy z jednoczesnym wydłużeniem czasu trwania kadencji do 5 lub 6 lat.

Samorządowcy zgodnie wskazywali, iż wraz z ograniczeniem liczby kadencji należałoby zdecydowanie wydłużyć czas jej trwania. Należy rozważyć wprowadzenie limitu także na pozostałych szczeblach samorządu - podkreślili Pan Marcin Kosiorek Radny Powiatu Łowickiego, doradca Wojewody Łódzkiego ds. samorządu terytorialnego oraz Pan Marcin Pluta v-ce Prezes Związku Miast Polskich, Burmistrz Brzezin.

Dodatkowo Pan dr Grzegorz Leśniewicz Radny Rady Miasta Zgierza, z-ca Prezydenta Miasta Zgierza w latach 2010 – 2012, zaproponował rozważenie możliwości wprowadzenia ogranicze-

nia liczby kadencji także dla zastępców. Prezydent Sieradza Pan Paweł Osiewała stwierdził: „dwukadencyjność mnie nie przeraża, ale powinien to być dłuższy okres, 4 lata to za krótko na realizację ambitnych planów”. Uczestnicy konferencji dywagowali nad możliwymi posunięciami obecnych wielokadencyjnych włodarzy w celu zapewnienia sobie dalszej pracy w urzędzie w przypadku wprowadzenia ograniczenia liczby kadencji. Pan Piotr Majer, z-ca Burmistrza Uniejowa, przedstawił sytuację dobrze funkcjonującego i dynamicznie rozwijającego się samorządu, w którym władzę sprawuje od kilku kadencji ten sam burmistrz. Za wprowadzeniem ograniczenia liczby kadencji wypowiedział się jednak burmistrz Rawy Mazowieckiej Pan Dariusz Misztal odwołując się do własnych doświadczeń. Zdanie to podzielił także Pan Michał Trzoska Przewodniczący Rady Miejskiej w Łowiczu, którego zdaniem „zmiana włodarza powoduje rozwój, napędza do działania i pozwala na nowe spojrzenie”.

Przedstawiciel MSWiA Pan dr Marcin Mazuryk zwrócił uwagę, iż dyskutowany temat to nie jedyny problem z jakim boryka się samorząd.

Burmistrz Brzezin Pan Marcin Pluta przedstawił krytyczne stanowisko Związku Miast Polskich, którego jest v-ce Prezesem. Jednakże podzielił się też swoimi doświadczeniami jako Burmistrza Brzezin, który już w kampanii wyborczej zadeklarował sprawowanie władzy nie dłużej niż przez 2 kadencje. Pan Marcin Kosiorek wskazał na inne liczne problemy związane z wielokadencyjnością, w tym lokalne układy i zależności. W toku dyskusji pojawiały się także głosy dotyczące z jednej strony wzmocnienia kompetencji rady gminy. Pan Rafał Aleksander Jóźwiak – Radny Rady Miasta Kut-

no zadał pytanie „Czy nie warto oprócz kadencyjności skupić się na kompetencjach Rady i komisji? Kadencyjność to tylko część dyskusji, w której nie tylko chodzi o wójta, któremu będziemy ograniczać kadencję, ale może warto przyjrzeć się kwestii kompetencji tych, z którymi wójt będzie współpracować?” Natomiast Pan Witold Gwiazda, Przewodniczący Rady Miasta Zduńska Wola, postulował wprowadzenie dla radnych kwalifikatora w postaci wykształcenia bądź ewentualnych egzaminów.

Pan dr Radosław Dobrowolski Burmistrz Supraśla wskazał, iż wraz z wydłużaniem kadencji organów wykonawczych gminy należałoby wydłużyć także kadencję rady. Pan Tomasz Pietrzak – Wójt Gminy Grabów, zasygnalizował rozważenie wprowadzenia kadencyjności także dla członków rady. Wśród uczestników dominował pogląd, iż wprowadzeniu ograniczenia liczby kadencji powinno towarzyszyć jednocześnie wydłużenie jej trwania.

Podsumowując dyskusję Pani Dyrektor dr Iwona Wieczorek podkreśliła, iż sprawowanie władzy trzeba zawsze traktować jako służbę na rzecz społeczeństwa oraz pracę na czas określony. Temat wzbudza zainteresowanie i żywe dyskusje jednak na chwilę obecną z powodu braku projektu ustawy nie można precyzyjnie odnieść się do proponowanych rozwiązań. Dyrektor Departamentu Administracji Publicznej MSWiA Pan dr Marcin Mazuryk podkreślił, iż konferencja była konstruktywna i interesująca, a wnioski z niej płynące stanowią będą materiały wyjściowe do dalszych spotkań i dyskusji. Na zakończenie głos zabrał z-ca Dyrektora NIST Pan Sławomir Stalmach, który podziękował wszystkim za interesującą debatę.

## **„Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – za i przeciw”- Łódź, 14 marca 2017 r.**

W spotkaniu w Narodowym Instytucie Samorządu Terytorialnego udział wzięli przedstawiciele MSWiA, parlamentu, świata nauki, prawnicy, eksperci i samorządowcy. Spotkanie moderował Pan dr Tomasz Kłos z Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Łódzkiego.

Rozpoczynając debatę Pan Andrzej Trzęsiera, z-ca Dyrektora Departamentu Administracji Publicznej MSWiA, wskazał, iż dyskutowana problematyka wynika przede wszystkim z oczekiwań społecznych, co potwierdziła Pani Dyrektor NIST dr Iwona Wieczorek odwołując się do KOMUNIKATU z BADAŃ

CBOS „Opinie na temat ograniczenia liczby kadencji władz w samorządach” z marca 2017 r. Wyniki badań wskazują jednoznacznie poparcie respondentów dla propozycji ograniczenia liczby kadencji organów wykonawczych gminy.

Pan dr Artur Gajdos z Katedry Ekonometrii Przestrzennej Uniwersytetu

Łódzkiego tytułem wprowadzenia zaprezentował analizę wyników wyborów na podstawie danych z PKW. Pełna treść analizy dostępna jest na stronie internetowej NIST: [www.nist.gov.pl](http://www.nist.gov.pl).

Większość uczestników debaty była zgodna co do tego, iż wprowadzenie ograniczenia kadencji nie pozostaje w sprzeczności z zapisami Konstytucji RP. Pan dr hab. Mirosław Karpiuk, prof. nadzw. Uniwersytetu Warmińsko-Mazurskiego w Olsztynie podkreślił, iż Konstytucja nie normuje w żaden sposób kadencyjności organów wykonawczych jednostek samorządu terytorialnego, pozostawiając ustawodawcy szczegółowe uregulowanie tej kwestii. Obecni na debacie prawnicy prezentowali różne opinie na temat tego, czy wprowadzenie zmian ograniczy prawo wyborcze.

Zdaniem przedstawicieli świata nauki ograniczenie takie mieści się w granicach konstytucyjnych.

Pan Maciej Kielbus z kancelarii dr Krystian Ziemiński & Partners Kancelaria Prawna podkreślił konieczność głębszej analizy i rozważenie wartości, jakim ma służyć wprowadzona zmiana. Jego zdaniem ograniczenie kadencyjności jest wątpliwe z uwagi na art. 2 i 31 ust. 3 Konstytucji.

Podkreślił on również konieczność analizy nie tylko rozdziału VII, który był

powoływany w toku dyskusji, ale także zapisów rozdziału I, II, IV Konstytucji.

Gorąca dyskusja toczyła się wokół tego, czy proponowany limit powinien obejmować kadencję, w trakcie której ustawa wejdzie w życie oraz kadencję bezpośrednio ją poprzedzającą. Uczestnicy prezentowali różne opinie w tym zakresie, a wypracowanie wspólnego stanowiska utrudniał fakt, iż na chwilę obecną nie było możliwe odniesienie się do konkretnego projektu ustawy. Reprezentanci środowiska naukowego, jak i przedstawiciele samorządu, wskazywali na konieczność odpowiedniego *vacatio legis* (dr hab. Marcin Szewczak, prof. nadzw. Katolicki Uniwersytet Lubelski). Pan dr Rafał Bucholski z Uniwersytetu Zielonogórskiego zwrócił uwagę na niebezpieczeństwo pozornej zmiany. Zwolennikiem natychmiastowego wprowadzenia zmian był Pan Mecenas Michał Król, radny sejmiku województwa łódzkiego. Pan dr Konrad Hennig, politolog, ekspert Ośrodka Studiów o Mieście, zaprezentował socjologiczne i politologiczne uwarunkowania, a także istniejące zależności w samorządach, które wyeliminować może szybkie wprowadzenie ograniczenia liczby kadencji. Pan Marcin Horała poseł na Sejm RP, odwołując się do własnego samorządowego doświadczenia, wskazał na deficyt demokracji, upoli-

tyczenie lokalnych mediów, tworzenie układów zależności powodujące, iż wynik wyborów nie zawsze jest uzależniony od sukcesów w zarządzaniu (szczególnie w dużych miastach).

Zwolennikiem proponowanego rozwiązania był także Burmistrz Brzezin Pan Marcin Pluta, który uznał, iż ci włodarze, którzy z sukcesem przez lata sprawowali władzę po wprowadzeniu limitu kadencji będą mogli sprawdzić się na innych, równie odpowiedzialnych stanowiskach. Burmistrz Pluta zaprezentował także odmienne stanowisko Związku Miast Polskich, którego jest v-ce Prezesem: „Jeśli jednak do tego ograniczenia miałyby dojść, to ograniczenie kadencji powinno dotyczyć każdego szczebla samorządu, a limit kadencji powinien być liczony „od zera”.

Burmistrz Łasku Pan Gabriel Szkudlarek podkreślił, iż wygrał wybory 3 razy z rzędu kandydując z własnego komitetu. Nie zgodził się on z oceną, iż wszędzie istnieją patologie i korupcjogenne układy uznając, iż jest to nadmierne generalizowanie. Jego zdaniem ograniczenie kadencji nie będzie antidotum na wszystkie problemy. Podobnego zdania był również redaktor „Wspólnoty” Pan Janusz Król odwołując się do badań zakładu Rozwoju Lokalnego UW.

W czasie debaty pojawiały się postulaty, aby dyskutowane ograniczenia dotyczyły także innych szczebli samorządu oraz przedstawicieli organów stanowiących (radnych). Uczestnicy odwoływali się także do rozwiązań przyjętych w innych krajach europejskich. Przedstawiciele jednostek samorządu terytorialnego, w tym Wójt Gminy Nowosolna Pan Piotr Szczesiński, wskazywali, iż wprowadzeniu ograniczenia liczby kadencji powinno towarzyszyć jednocześnie ich wydłużenie do 5 lub 6 lat w sposób umożliwiający skorelowanie długości kadencji z cyklem inwestycyjnym.

Podsumowując Pani Dyrektor dr Iwona Wieczorek podkreśliła, iż dyskutowane rozwiązania stanowią ważny asumpt do wyeliminowania pojawiających się nieprawidłowości w samorządzie terytorialnym.



Ograniczenie liczby kadencji organów wykonawczych gminy – za i przeciw”  
– Łódź, 14 marca 2017 r.